

# LA DIRECTIVA DE SERVICIOS Y SUS EFECTOS EN ASTURIAS

JAVIER JUNCEDA MORENO

ACADÉMICO DE NÚMERO DE LA REAL ACADEMIA ASTURIANA DE JURISPRUDENCIA  
Y LEGISLACIÓN.

ACADÉMICO DE NÚMERO DE LA REAL ACADEMIA EUROPEA DE DOCTORES.  
ABOGADO.

**SUMARIO. I. Balance de veinte años de aplicación de la Directiva Bolkestein. II. La Directiva de Servicios en Asturias. III. Conclusiones. IV. Bibliografía.**

**RESUMEN:** En el trabajo se expone el balance de la aplicación de la Directiva de Servicios en el ámbito del Principado de Asturias, partiendo de un análisis crítico del parco cumplimiento de su articulado y sus principios en el contexto interno español, reparando a renglón seguido en su impacto en la normativa asturiana, en especial en la referida al comercio y otros ámbitos administrativos.

**PALABRAS CLAVE:** Autorizaciones, licencias, Servicios, Potestades Administrativas, libre circulación, derecho comunitario.

**ABSTRACT:** This paper presents an assessment of the application of the Services Directive in the Principality of Asturias, starting with a critical analysis of the limited compliance with its articles and principles in the Spanish internal context, then focusing on its impact on Asturian regulations, especially those related to trade and other areas.

**KEY WORDS:** Authorizations, Licenses, Services, Administrative Rule and Power action, Freedom of Movement, Community Law.

## **I. BALANCE DE VEINTE AÑOS DE APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA BOLKESTEIN**

Las dos décadas que han transcurrido desde la promulgación de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre

de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DOUE L núm. 376 de 27 de Diciembre de 2006, con vigencia desde el siguiente día), así como los años que han pasado desde su transposición al derecho interno mediante leyes como las 17/2009, 25/2009, 2/2011 ó 20/2013, permiten concluir que el efecto liberalizador pretendido por sus impulsores comunitarios ha sido más bien limitado. Como en su día señalamos en esta misma Revista (Número 40, 2017), su alcance no se ha extendido, pudiendo hacerlo, a muchos más ámbitos prestacionales aún en manos públicas. Así lo corroboró en su momento la jurisprudencia europea en lo referido a materia sanitaria o social. El impacto normativo de la Directiva se ha circunscrito apenas a reformas menores en el control de las actividades económicas, suprimiendo ciertas cargas administrativas y flexibilizando algo su regulación.

Solo una visión voluntarista puede confirmar que la Directiva haya conseguido la meta prevista en sus considerandos iniciales, de impulsar un verdadero mercado interior de los servicios en términos similares al de la libre circulación de mercancías. Ciertamente que ha habido obstáculos a esas prestaciones que han sido removidos a regañadientes por no pocas Administraciones, sobre todo locales -y aún se mantienen vivos incluso en formatos que no cuestan calificar de aparente cumplimiento del espíritu de la Directiva-, pero tal aliento liberalizador promovido por el Comisario Bolkestein no ha abrazado a las reformas que permiten acomodar a la Unión Europea a las dinámicas comerciales y económicas que imperan en el resto del mundo, porque ha de saberse que una ordenación de los mercados que imponga criterios ajenos a los propios de sus operadores y que no les deje autorregularse, incluyendo acaso garantías para la supervivencia de los que cuentan con menores capacidades o para consumidores y otros intereses generales a proteger, no suele resultar efectiva.

La Directiva, aparte de las normas citadas, aceleró también el proceso de reformas administrativas, que se extendió a numerosas leyes y reglamentos sectoriales y autonómicos. Y a múltiples ordenanzas municipales. Incluso afectó a la legislación básica de procedimiento, del proceso contencioso o de régimen local. Con todo, esas innovaciones sobre el modelo de intervención de la actividad económica y sus efectos no siempre han tenido en cuenta la realidad de quienes debían aplicarlas, en especial de aquellas Administraciones territoriales de escasa dimensión y medios, obligadas a cumplir unos con unos mandatos procedimentales y de fondo atomizados a lo largo y ancho del corpus normativo aplicable.

Acaso para diezmar su saludable objetivo liberalizador, la Directiva se transpuso a través de innumerables normas internas, convirtiendo hasta los más elementales asuntos vinculados al control de las actividades y la simplificación

administrativa en toda una quimera. Han existido durante este tiempo intentos de sistematizar estas cuestiones, como las ordenanzas tipo aprobadas en determinadas Comunidades Autónomas, pero ha de insistirse en que propósito que latía en la mente del legislador comunitario en 2006 algunos no lo acabamos de divisar demasiado veinte años después.

Incluso la gran novedad que introdujeron las primeras leyes de transposición acometiendo reformas en el control previo de actividades económicas pronto comenzaron a sucumbir ante las poderosas excepciones que difuminaban la supresión de esos exámenes ex ante, devolviéndonos al escenario inicial. Las necesidades financieras de los entes locales operaron aquí como auténticos catalizadores de desactivación de las reglas más básicas contempladas por la Bolkestein.

Veinte años después de la Directiva de Servicios, pues, justo es señalar que sus planteamientos ligados a la simplificación administrativa, a la autorregulación del sector, a la mejora normativa o la eliminación de barreras al mercado interior, se ha logrado de forma bastante limitada. Sorprende, por eso, que se produjeran tantas y tan variadas respuestas sociales y políticas a la Bolkestein tras su aprobación, porque la desregulación de cuño neoliberal que parecía promover se quedó en buena medida en papel mojado. Se tradujo apenas en una sustitución de la tradicional autorización por comunicaciones previas y declaraciones responsables, o incluso en el mantenimiento del clásico sistema autorizatorio de forma encubierta, y para eso bien se comprenderá que no eran necesarias tantas alforjas.

Añádase a lo indicado, y por el lado administrativo, la ausencia de fortalecimiento de los controles ex post una vez “eliminados” los previos al comienzo de una actividad servicial privada. Las carencias de recursos humanos y materiales en las Administraciones los dificultan en alto grado, en un contexto en el que la inspección y comprobación de la regularidad de lo iniciado resulta crucial de cara a la defensa del interés general. Hemos pasado, en definitiva, de un sistema policial con pocos policías a un sistema cuasipolicial pero con menos policías aún, incluso dando entrada en este último terreno a entidades colaboradoras, que indudablemente carecen de potestades superiores de intervención sobre actuaciones privadas.

En esta coyuntura ha tenido escaso impacto la S.T.C. 157/2016, sobre la aplicación de la necesaria proporcionalidad de las medidas administrativas que contravenga o afecten a la libertad de establecimiento, exigiendo especial motivación de su necesidad. Esta decisión habla de “razones imperiosas de interés general” para implementar tales restricciones, y ser concretadas llegado el caso.

La propia doctrina constitucional recaída sobre comercio interior a efectos de su regulación (STC 37/1981; 71/1982; 88/1986; 62/1991; 225/1993;

264/1993; 208/1999; 124/2003; y 26/2012, entre otras), ha recordado, además, que el legislador autonómico puede establecer requisitos de índole puramente administrativa para el ejercicio de la actividad comercial al amparo de la competencia exclusiva estatutaria, pero solo si no se altera la libertad de competencia ni se afecta a la unidad de mercado que garantiza el Estado, aunque incluso pueda dicha normación regional conllevar también ciertas capacidades sobre la libertad de concurrencia mientras no afecten al conjunto del comercio interno nacional. Siempre que la ley autonómica, aunque sea diferenciada de la estatal, resulte proporcionada al objeto legítimo que persigue y garantice la igualdad básica de todos los españoles, se ha considerado por el Supremo Intérprete su concurso en el contexto del principio de la unicidad del orden económico nacional.

De esta exégesis constitucional recaída sobre los servicios se ha admitido, en suma, que las Comunidades Autónomas puedan establecer requisitos y filtros administrativos propios que prevengan sobre las cláusulas abusivas (STC 71/1982), aunque nunca propiamente su regulación (STC 62/1991). De igual modo, les está permitido regular los aspectos jurídico-administrativos de determinados tipos de ventas (STC 124/2003 y 26/2012). E incluso en las STC 88/1986 y 264/1993, se declaran adecuados al orden constitucional determinados preceptos que establecen controles sobre modalidades de ventas.

Pero, cuando el Tribunal Constitucional estima que las regulaciones autonómicas sobre ventas desbordan el ámbito meramente administrativo e interfieren en el ámbito competencial estatal, no duda en cambio en declarar su inconstitucionalidad y consiguiente nulidad (SSTC 88/1986 y 264/1993, así como en las SSTC 148/1992, 228/1993, 157/2004, 106/2009, 4/2011, 26/2012, 59/2016, 18/2016, 37/2016 y 119/2016). Y esto lo hace en aplicación de la doctrina consolidada dependiendo de los supuestos a abordar normativamente en casa caso, de lo que derivará la correspondiente declaración de constitucionalidad o inconstitucionalidad, pero también mirando de reojo el contenido de Bolkestein, aunque no se manifieste.

En cuanto a los servicios posventa, por ejemplo, en la STC 71/1982 se entiende compatible con el orden constitucional aquellas intervenciones públicas orientadas a la tutela de intereses colectivos de los consumidores y que puede ser subsumida “en el marco de la policía administrativa, o de la disciplina del mercado”. Igualmente pueden las comunidades autónomas dictar normas de carácter administrativo sobre la condición y la capacidad jurídica del comerciante (SSTC 225/1993 y 284/1993)

Es asimismo admisible que las Comunidades Autónomas regulen algunos aspectos del derecho de información de los consumidores (SSTC 71/1982 y

62/1991. En la STC 284/1993 se considera que una cosa son los derechos informativos de los consumidores y otra reconocer y regular una causa de rescisión contractual, que es materia de titularidad estatal.

Las SSTC 46/2017 y 157/2016, consideran también que el requisito que exige una justificación basada en razones imperiosas de interés general para poder establecer restricciones a la apertura, traslado o ampliación de establecimientos comerciales, constituye un legítimo ejercicio de la competencia sobre las bases de la ordenación de la economía, en el proceso de simplificación y racionalización de los procedimientos de autorización seguidos en el ámbito del comercio minorista, al afectar las modificaciones a aspectos muy concretos, tales como la inclusión de una referencia expresa a la regla general de no sometimiento a autorización administrativa en la apertura de establecimientos comerciales, por lo que, en su defecto podrá someterse a declaración responsable o comunicación previa.

En fin, la STC 117/2022, aborda igualmente las competencias autonómicas en comercio interior, ordenación de la economía y régimen lingüístico, declarando la nulidad parcial de preceptos legales autonómicos relativos a los horarios comerciales e interpretación conforme con la Constitución de los que regulan las temporadas habituales de venta en rebajas y el deber de disponibilidad lingüística en la actividad comercial.

Como se puede apreciar de toda esta doctrina constitucional, la garantía de la libre circulación de servicios, la eliminación de barreras que obstaculizan su desarrollo, el fomento de un mercado competitivo de los mismos, en particular en las pequeñas y medianas empresas, que son auténticos tractores del crecimiento económico y el empleo en la Unión (representando un setenta por ciento del PIB europeo), todas ellas incorporadas como legítimas aspiraciones previstas en el preámbulo de la Directiva que nos ocupa, han quedado con los años diluidas en una suerte de pías intenciones, que apenas se han traducido en una “burocratización de la desburocratización”, como con acierto se ha señalado por la doctrina más autorizada.

La normación en masa interna, así como la jurisprudencia recaída sobre ella, ha desdibujado un tanto el horizonte planteado en su momento por la autoridad comunitaria de unos obstáculos limitados a lo imprescindible en materia de servicios, facilitando su intercambio pleno en el espacio único. Seguimos, por lo que se ve, con el *gatorpardismo* consistente en que todo cambie para que todo siga igual.

Y ello a pesar de que la S.T.J.U.E., Sala Primera, de 11 Julio de 2013 (C-57/2012), por todas, haya señalado que la Directiva -incluso en los sectores en principio excluidos-, debiera siempre “interpretarse en el sentido de que la ex-

clusión de los servicios sanitarios del ámbito de aplicación de dicha Directiva abarca toda actividad destinada a evaluar, mantener o restablecer el estado de salud de los pacientes, siempre que tal actividad sea ejercida por profesionales reconocidos como tales con arreglo a la legislación del Estado miembro de que se trate, e independientemente de la organización, la forma de financiación y la naturaleza pública o privada del establecimiento en el que se dispensen los cuidados”, correspondiendo al juez nacional comprobar si los centros o establecimientos sanitarios están o no excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva, teniendo en cuenta la naturaleza de las actividades que en ellos realizan los profesionales de la salud y el hecho de que tales actividades constituyan una parte principal de los servicios ofrecidos por tales centros.

En consecuencia, la Directiva de Servicios, salvo aquellas cuestiones estrictamente ligadas a las actividades propiamente regidas por ella (en este caso, médicas o sanitarias), debiera también ser de entera aplicación en lo tocante al resto de actividades de soporte, que sin embargo continúan siendo excluidas del amparo de la Directiva, como sucede con aquellos servicios que se prestan al propio personal sanitario o al hospital en materia económica o contable, de limpieza, de secretaría o administrativos, los suministros y mantenimiento de equipos médicos, servicios de investigación –salvo que desarrollen actividades destinadas a mantener, evaluar o recuperar al paciente–, las actividades concebidas para mejorar la calidad del vida de los enfermos –ocio, restauración, centros deportivos o gimnasios, bibliotecas o animación cultural–, etc. La exclusión de los servicios sanitarios, como indiqué aquí en su día y sigue corroborando la jurisprudencia comunitaria, solo abarca a aquellas actividades que se reservan a los profesionales de la salud reguladas en cada Estado, por lo que los servicios que se presten sin que se requiera una cualificación profesional específica debieran ser igualmente sometidos a la Directiva.

Lo mismo sucede con los servicios veterinarios, al limitarse la norma a los propios de la salud humana, no animal. Y la S.T.J.U.E. (Sala Primera) de 11 julio 2013, sobre el artículo 2.2.j), lo extiende igualmente a los servicios sociales, en el sentido de que: “debe interpretarse en el sentido de que la exclusión de los servicios sociales del ámbito de aplicación de dicha Directiva se extiende a toda actividad relativa, en particular, a la ayuda y a la asistencia a las personas de edad avanzada, siempre que la realice un prestador de servicios privado por mandato del Estado mediante un acto que atribuya de manera clara y transparente una verdadera obligación de prestar tales servicios cumpliendo determinados requisitos específicos de ejercicio”. No se infiere de esta sentencia más actividad social diferente a la del cuidado de ancianos, aunque dicho silencio debiera ser interpretado de conformidad con el considerando 27 de

la Directiva Bolkestein, al incluir a los ámbitos de la vivienda, atención a niños, apoyo a familias y personas necesitadas, calificados expresamente como: “servicios esenciales para garantizar los derechos fundamentales a la dignidad humana y a la integridad, y son una manifestación de los principios de cohesión social y de solidaridad, y no deben verse afectados por la presente Directiva”. En definitiva, los servicios sociales que se supeditan a la Directiva son aquellos expresamente mencionados en su artículo 2,2, j), en la medida en que sean prestados por los Estados o bien por agentes de esta vía gestión indirecta o por medio de entidades de beneficencia reconocidas por los Estados (como las confesiones religiosas, las ONGs o las entidades del llamado tercer sector). Una interpretación sistemática de este precepto y del citado considerando 27 de la Directiva, concluye que estos servicios no debieran seguir estando excluidos si son prestados por otros sujetos, como los agentes privados sin vínculo con un ente público. Así, tendrían que someterse a la Directiva los servicios privados de atención a la infancia y asimilados –como campamentos de verano, por ejemplo-, o los servicios sociales de apoyo a colectivos vulnerables o discapacitados, de cuidado de ancianos o de protección a desempleados, que estarán excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva únicamente cuando sean prestados por los Estados y sus agentes.

Que la Directiva tuviera como objetivo una universalidad de servicios, algo que no consta que haya sido así en la práctica, al menos aquí, lo corrobora el amplio sentido que del concepto de “servicio” se da en derecho comunitario, abarcando a toda actividad económica por cuenta propia que se realice a cambio de remuneración. Así, para que una actividad constituya un “servicio”, ha de ser realizada por un prestador –sea persona física o jurídica-, al margen de un contrato de trabajo, como ha declarado también la clásica S.T.J.U.E. de 12 de diciembre de 1974 (Asunto 36/1974). Además, ha de realizarse a cambio de retribución de naturaleza económica, condiciones que deben evaluarse en cada caso. Si una actividad es realizada por el Estado, por un órgano de este o por una entidad sin ánimo de lucro, no supone que deje de ser un servicio en los términos de la propia Directiva, ya que así ha sido declarado por la S.T.J.U.E. de 11 de abril de 2000 (asuntos acumulados C-51/96 y C-191/97). Según la S.T.J.U.E. de 27 de septiembre de 1988 (asunto 263/96), la característica esencial de esta remuneración: “reside en el hecho de que esta última constituye la contrapartida económica de la prestación que se discute”, siendo intrascendente que dicha retribución sea abonada por el destinatario o por terceros (S.T.J.U.E. de 26 de abril de 1988 (asunto 352/1986), o de 13 de mayo de 2003 (C-385/1999), entre otras). En determinados servicios, como por ejemplo los educativos, el Tribunal de Justicia ha señalado que las matrí-

culas sufragadas por los alumnos o sus padres para contribuir al sostenimiento del sistema de enseñanza no constituyen una remuneración en los términos de la Directiva, en el caso de que el modelo e financie “esencialmente a través de fondos o presupuestos públicos” (S.T.J.U.E. de 7 de diciembre de 1993 (C-109/1992). Así las cosas, la Directiva obliga a los Estados a garantizar que sus disposiciones se apliquen a una amplia gama de servicios, ya se presten a empresas o a consumidores por la mayoría de las profesiones reguladas que guarden relación con las actividades de naturaleza social. Siendo ello así, conforme al artículo 9 de la Directiva, los Estados solamente “podrán supeditar el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio a un régimen de autorización” cuando concurren determinadas condiciones, como el carácter no discriminatorio de ese régimen para un concreto prestador (por ejemplo, cuando se reserva a sujetos públicos en detrimento de privados, añadimos nosotros); cuando ese régimen autorizador esté justificado por razón imperiosa de interés nacional (es decir, debidamente motivada y razonada); o, en fin, cuando el objetivo perseguido no se pueda conseguir “mediante una medida menos restrictiva, en concreto porque un control a posteriori se produciría demasiado tarde para ser realmente eficaz”, extremo este de compleja interpretación, toda vez que la Directiva pretende justamente eliminar trabas al mercado de servicios, y nunca lo contrario. A mayores, las condiciones para el otorgamiento de las autorizaciones pasan porque no se establezcan de forma arbitraria, no sean discriminatorias, estén justificadas por imperiosas razones de interés general y proporcionadas a dicho objetivo, como especifica el artículo 10 de la Directiva, permitiendo a los prestadores ejercer los servicios en la totalidad del territorio nacional, directamente o mediante la creación de agencias, sucursales, filiales u oficinas, con carácter general. Esta idea se refuerza en los artículos 12 y 13 de la Directiva, al contemplar la selección entre solicitantes de autorizaciones cuando las circunstancias lo exijan y los procedimientos transparentes e imparciales lo faculden.

En suma, el balance de estos veinte años de aplicación de la Bolkestein no permite ser demasiado optimista en términos de consecución de sus objetivos, que no pasan por una mera desregulación, sino por dotar a los servicios de un ámbito de libertad de que gozan en donde ese sector florece. Nada tiene que ver con ello que no sean objeto de la oportuna responsabilidad si incurren en desviaciones que atañan al interés general, para lo cual nuestros ordenamientos cuentan con herramientas lo suficientemente disuasorias y eficaces. De lo que se trata, más bien, es de sacudirnos de una vez esas trabas que llevan insertas en nuestro imaginario jurídico y social desde hace décadas, y que tanto nos cuestan dejar atrás.

## II. LA DIRECTIVA DE SERVICIOS EN ASTURIAS

Las primeras Directrices Sectoriales de Equipamiento Comercial de Asturias, aprobadas mediante Decreto 137/2005, de 15 de diciembre (BOPA de 19 de diciembre de 2005), tuvieron que ser revisadas un lustro después como consecuencia de la transposición de la Bolkestein, por medio del Decreto 119/2010, de 15 de septiembre (BOPA de 2 de octubre de 2010). Eso coincidió, también, con un “fuerte proceso de concentración comercial que tanto a nivel empresarial como espacial ha sufrido la geografía regional”, lo que suscitaba la necesidad de dicha revisión al amparo del artículo 48.2 TROTU y del artículo 4.2. de las propias Directrices de 2005. Doce años después de la última alteración operada en las Directrices Sectoriales de Comercio de Asturias, mediante Acuerdo de 1 de julio de 2022 del Consejo de Gobierno, se inició un nuevo procedimiento de revisión, para poder adaptarlas a la Ley del Principado de Asturias 9/2010, de 17 de diciembre, de Comercio Interior, y también para poder resolver las “numerosas dificultades que se han planteado en ese período a la hora de proceder a su aplicación e interpretación tanto por los operadores jurídicos como por los titulares de las actividades comerciales que pretenden implantarse en esta Comunidad Autónoma, así como la evolución de la oferta y la demanda comercial, su composición o tipología, que hacen necesaria una nueva revisión de las Directrices”. Dicho proceso continúa al momento de redactarse estas líneas, tras haberse confeccionado el avance de las directrices.

También como consecuencia de la promulgación de la Directiva Bolkestein y su transposición por Leyes estatales 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, junto a las 29/2009 y 1/2010, sobre Competencia Desleal y Ordenación del Comercio Minorista, respectivamente, la Junta General del Principado decidió abordar una nueva norma de cabecera del comercio interior que recogiera toda esa actividad legislativa comunitaria e interna. La Ley del Principado de Asturias 9/2010, de 17 de diciembre, de Comercio Interior, sería puntualmente modificada mediante sus homónimas 3/2012, de 28 de diciembre y 9/2014, de 17 de julio, para adecuarla a la normativa estatal de horarios comerciales (Real Decreto-ley 20/2012), y para eliminar a instancias europeas el sometimiento a Evaluación de Impacto Estructural de los grandes equipamientos comerciales.

Así las cosas, las futuras Directrices de comercio debieran aplicar en la práctica, como recoge su avance, el principio general de liberalización perseguido tanto por la vigente Ley del ramo asturiana como por la Directiva Bolkestein, sólo sujetando a las actividades comerciales en el Principado a aquellos regímenes de autorización excepcionales y cuando obedezcan a tres

principios capitales: que no provoquen efectos discriminatorios para el prestador de que se trate; que sean objetivamente justificados por razones imperiosas de interés general y que sean proporcionados a tales intereses. Además, los criterios para la concesión de la autorización debieran ser claros e inequívocos, objetivos, públicos, transparentes y accesibles, respondiendo al interés general y no duplicando los controles a los que ya hubiera estado sometido el prestador, protegiendo además los centros históricos, los centros urbanos, la continuidad urbanística comercial y los espacios sostenibles y saludables.

Otra normativa autonómica relacionada con la Directiva de Servicios es la referida a programas de formación en materia de higiene de los alimentos en empresas del sector alimentario (Decreto 117/2010, de 1 de septiembre, por el que se deroga el Decreto 8/2002, de 24 de enero); así como el Reglamento de autorización, acreditación, registro e inspección de centros y servicios sociales (Decreto 43/2011, de 17 de mayo); y la modificación del año 2010 de la Ley 7/2001, de 22 de junio, de Turismo (Ley del Principado de Asturias 10/2010, de 17 de diciembre). Todas estas normas, hacen mención en sus preámbulos de la Directiva Bolkestein y, también, de su primera Ley de transposición, Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, indicando los cambios legislativos que deben producirse en virtud de las mismas.

Como se puede apreciar, la Directiva ha tenido muy moderado impacto en la legislación y reglamentación del Principado de Asturias en diversos ámbitos materiales de muy distinta naturaleza, pudiendo haber más referencias implícitas en otras normas, como las de transportes, si bien con las limitaciones previstas en la propia Directiva. Por ello, puede concluirse que sí se ha materializado la transposición de esta directiva a escala autonómica, sin bien con limitado alcance, como en el resto de la nación.

Por su parte, existen iniciativas normativas locales que se han hecho eco de la Directiva, como la Ordenanza Municipal de actividades de servicios inocuas y actuaciones urbanísticas comunicadas en el Concejo de Grandas de Salime, de 27 de febrero de 2012 (BOPA Núm. 105 de 8 de mayo de 2012) que centra en su exposición de motivos sus principales novedades regulatorias en las introducidas por la Directiva que nos ocupa.

### III. CONCLUSIONES

Las demandas ciudadanas de reducción de cargas administrativas y de simplificación normativa no han dejado de crecer en los últimos años. Podría considerarse un verdadero clamor el que reivindica, cada vez más, respuestas

rápidas y reglas sencillas a nuestras Administraciones. La celeridad que ha imprimido en nuestra sociedad la vida moderna, especialmente como consecuencia de la digitalización, no ha tenido hasta el momento su conveniente traslación a la gestión pública, anclada en modos que parecen más propios de otras épocas. Esa inercia administrativa, junto con la desatención hacia la calidad de las normas o el desajuste entre el dinamismo que despliegan los asturianos en infinidad de terrenos y la premiosa reacción de sus poderes públicos, constituye sin duda un grave problema que procede ser abordado sin demora.

El contexto en el que esta situación se ha generado es complejo. Desde la perspectiva regulatoria, hemos ido acumulando un conjunto de leyes y reglamentos sin duda esenciales para el correcto desarrollo autonómico, pero no siempre velando por su vigencia o su adecuada actualización a los tiempos. La tendencia que ha presidido estas décadas de producción normativa en el Principado de Asturias, sobre todo tras la consolidación de nuestro marco competencial, ha estado más centrada en la creación de nuevas disposiciones que al debido control de lo que habrían de dar de sí las existentes. Ello ha conducido a la acumulación de un acervo legislativo y reglamentario de considerable densidad, que precisa aligerarse y hacerse más comprensible y aplicable.

Al servicio de esta controvertida coyuntura normativa se ha dispuesto, además, una estructura organizativa de dimensiones crecientes, y una plantilla de empleados públicos de paralelas proporciones. Este personal con el que cuentan nuestras Administraciones para el desempeño de los numerosos mandatos legales o reglamentarios en el Principado, sin embargo, resulta en ocasiones insuficiente para abordarlos con la necesaria agilidad, por la ausencia de una auténtica cultura de simplificación en su labor cotidiana, lastrada por déficits en su formación sobre tales cuestiones y por la propia realidad de una organización administrativa en buena medida desvinculada de conceptos tales como la agilidad o la proactividad hacia el destinatario final de sus actuaciones. Pese al denodado esfuerzo y dedicación de estos cuerpos funcionariales, la ausencia de criterios que racionalicen su trabajo, y en especial que establezcan pautas tendentes a una profunda transformación de su cometido en aras de un mejor servicio al ciudadano, les ha convertido en blanco de las críticas, cuando la censura debiera más bien dirigirse a propia urdimbre normativa y organizativa en la que deben desenvolver su quehacer.

Otra de las causas que coadyuva a la generalizada percepción ciudadana de una Administración obstaculizadora en lugar de acompañadora o colaborativa es la referida a la cuestión procedimental. Carecemos, pese a Bolkestein, de procedimientos administrativos capaces de ser sustanciados y resueltos en plazos breves, sin merma alguna de lo que les es propio, que es asegurar una

acertada decisión administrativa en la que todos los factores sean tenidos en cuenta. Para ello resulta urgente reducir el tiempo de respuesta, así como de los principales trámites que en ellos procede cumplimentar. Y suprimir si es el caso aquellos expedientes superfluos o reiterados en más de una oficina pública, como aspiraba la Directiva que nos mueve. El uso de las herramientas digitales debiera colaborar, en fin, a este deseable objetivo consistente en reducir la burocracia innecesaria y centrarse en lo principal, que pasa mejorar la confianza de la sociedad hacia sus sujetos públicos, el progreso económico y el buen gobierno.

De la simplificación en estos tres ámbitos, el regulatorio o normativo, el organizativo y el procedimental, se ocupaba en su espíritu la Bolkestein. Como se ha señalado con acierto en la episódica legislación autonómica comparada que se ha venido promulgando sobre estas materias, de lo que se trata aquí no es tanto de reducir la Administración como de mejorarla. De profundizar en un proceso integral o estrategia global que cambie su dinámica hacia un escenario facilitador en materia de servicios. De eliminar trámites innecesarios y de abreviar los existentes al máximo, contribuyendo a restablecer la buena imagen de lo público, lastrada por una percepción popular negativa precisamente por los inconvenientes que en esta Directiva pretendía atenuar.

Como se ha adelantado, el saldo de veinte años de aplicación de la Directiva de Servicios no ha aportado en la realidad de este mundo un horizonte despejado en el que puedan desenvolverse con el contexto de libertad que le es propio. Por eso habría que insistir en las posibilidades que encierra, aún a disposición de los sujetos públicos que persigan de verdad un mayor desarrollo del sector, lo que habría de traducirse en mayores umbrales de empleo, de dinamismo económico y de beneficio al consumidor y ciudadano en los más diferentes ámbitos, lo que difícilmente se compadece con una coyuntura en la que las reformas quedan en papel mojado o se hace lo imposible para impedir que fructifiquen.

#### **IV. BIBLIOGRAFÍA**

FERNÁNDEZ TORRES, J. R. (2012), “Significado y fundamentos de la Directiva de Servicios”, en Aguado y Noguera (Dirs.), *El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones Públicas: aspectos generales y sectoriales*, Atelier.

JUNCEDA MORENO, J. (2017), “Directiva Bolkestein y servicios sociales”, *Revista Jurídica de Asturias*, Núm. 40.

- LAGUNA DE PAZ, J. C. (2009), “Directiva de Servicios: el estruendo del parto de los montes”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 6.
- MÍGUEZ MACHO, L. (2018), “El impacto de la Directiva de Servicios en el ordenamiento jurídico español”, en Santiago Iglesias, Bertel, *Libre prestación de servicios y administración local: análisis comparado de la transposición de la Directiva Bolkestein diez años después*, Marcial Pons.
- MOREU CARBONELL, E. (2010), “La Administración ‘neopolicial’. Autorización administrativa y sistemas alternativos: comunicación previa y declaración responsable”, en Moreu Carbonell, E. (ed.), *El impacto de la Directiva Bolkestein y la reforma de los servicios en el Derecho Administrativo*, Gobierno de Aragón, Zaragoza.
- NOGUEIRA LÓPEZ, A. (2012, a), “La Administración comprobadora: defensa de los intereses generales y desarrollo de las garantías de los ciudadanos”, en Nogueira López, A. (Dir.), *La termita Bolkestein. Mercado único vs. derechos ciudadanos*, Cívitas.
- (2019), “Diez años de la transposición de la Directiva de Servicios: su impacto en el mundo local. Poca mejora regulatoria y mucha desregulación”, Fundación Democracia y Gobierno Local.
- PAREJO ALFONSO, L. (2009), “La desregulación de los servicios con motivo de la Directiva Bolkestein”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 6.
- (2009), “La Directiva Bolkestein y la Ley paraguas: ¿Legítima el fin cualesquiera medios para la reconversión del Estado ‘autoritativo’?”, *Revista Española de Derecho Europeo*, n.º 32.
- PONCE SOLÉ, J. (2017), “La mejora regulatoria en el ámbito local y el control judicial de ordenanzas y planes de urbanismo: análisis de los antecedentes y de los retos en el caso español”, *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 45, 2017.
- (2020), “La reserva para vivienda de protección oficial en suelo urbano consolidado en Barcelona: nuevas perspectivas en las relaciones entre derecho urbanístico y derecho a la vivienda”, en Paleo Mosquera, *Políticas y derecho a la vivienda: gente sin casa y casas sin gente*, Tirant lo Blanch.
- QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. de La (2009), “La Directiva de Servicios y la libertad de empresa”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 7.
- (2007), “¿Quo Vadis, Bolkestein? ¿Armonización o mera desregulación de la prestación de servicios?”, *Revista Española de Derecho Europeo*, n.º 22.

SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.<sup>a</sup> A. (2012), “El impacto de la Directiva de Servicios en la Administración local: una reflexión general”, en Aguado y Nogueira (Dirs.), *El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones públicas: aspectos generales y sectoriales*, Atelier.